Background Paper BP-229E

HOUSING: CURRENT ISSUES

Gerald Goldstein
Economics Division

March 1990
Revised April 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-01131/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-2/229E

ISBN 0-660-13651-1

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

A SKETCH OF HOUSING IN CANADA 3

A. 1941 - 1981 3
B. Reviews of Recent Housing Policy 4

HOUSING POLICY OUTSIDE CANADA 6

A. The UN Study 6
B. The OECD Study 7
C. The Congressional Budget Office Study 10
D. National Housing Task Force (U.S.) 11
E. Bush Administration's Housing Proposal 11

SPECIFIC ISSUES 12

A. The Elderly 12
B. The Homeless 15
C. Affordability 17

SUMMARY 20

APPENDIX I - Current Federal Housing Policy

APPENDIX II - Methodology of CCSD to Generate Use of Shelters and Magnitude of Homelessness

APPENDIX III - Price Indices and House Values 1969-1981

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HOUSING: CURRENT ISSUES

INTRODUCTION

There are almost 8.5 million dwellings in Canada, over 60% of which are owner-occupied. Annual construction, in the neighbourhood of 200,000 units, represents just over 2% of the housing stock. While housing is, in almost all cases, provided by the private sector, government at all levels is actively involved through such policies as building codes and zoning, financial incentives, and direct participation and management. In addition, general federal policies such as monetary policy and income tax regulations have a significant impact on both the supply and demand sides of the housing market. Table 1 indicates that, relative to other OECD countries, Canada has currently a high level of involvement in subsidization along with low levels in credit control, public lending and construction.

The focus of policy-makers in the housing area has varied as much with the philosophy of the analyst as with the resources available. After World War II, the concern was with housing for returning soldiers. In 1946 the Central Mortgage and Housing Corporation (CMHC, now called the Canada Mortgage and Housing Corporation) was established to administer the National Housing Act of 1944. CMHC made loans for housing and became involved in the construction of public housing.

By the mid-1950s, CMHC had replaced direct lending with the Mortgage Loan Insurance Program, which provided the foundation for a private mortgage market in Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 1

LEVELS OF GOVERNMENT INVOLVEMENT IN THE HOUSING SECTOR

	Credit Control	Public Lending	Subsidization	Construction
Australia	M	L	M	L
Canada	L	L	H	L
Finland	H	H	H	H
France	H	M	H	M
Germany	M	M	H	H
Greece	H	L	H	L
Japan	M	H	M	L
Luxembourg	H	L	L	L
Netherlands	M	H	H	H
New Zealand	L	L	L	L
Portugal	L	M	M	L
Spain	M	M	M	M
Sweden	H	H	H	M
Turkey	H	M	M	L
United Kingdom	M	H	H	H
United States	L	H	H	L

Key: H = High; M = Medium; L = Low

Source: OECD Group on Urban Housing Finance, Synthesis Report of National Position Papers (1988)

A major issue of the 1960s, a shortage of serviced land, was addressed through government loans to municipalities for the development of local infrastructures (the Municipal Infrastructure Program of 1960). In the same decade, the federal government also used the housing sector to fight seasonal employment with its Winter House Building Incentive Program. Finally, urban renewal was also the target of significant public resources.

By the 1970s, the focus of attention had become the rising cost of housing in rapidly growing urban areas and the access of low-income groups to urban housing. This issue has remained at the forefront, joined today by a variety of other issues such as energy conservation, the needs of special groups, and homelessness.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The goals of federal policy have remained consistent over time - to establish a housing policy that will enable all Canadians to have decent, adequate and affordable shelter. The problem is that the terms "enable," "decent," "adequate" and "affordable" are each subject to a wide variety of interpretations.

This paper will outline current housing issues and policies in Canada and review possible new initiatives suggested by experiences in other countries and by various advocacy groups. "Current wisdom" about terms such as "affordability" and "accessibility" will be explored.

A SKETCH OF HOUSING IN CANADA

A. 1941 - 1981

Table 2 illustrates how much housing conditions changed between 1941 and 1981. In the post-1941 period, a postwar baby boom, high volumes of immigration, increased longevity, rising real incomes, individuals' desire for separate accommodation, and a remarkable shift of the population to urban areas, particularly in Central Canada and British Columbia, led to a dramatic increase in the quality and quantity of housing (both owner-occupied and rental), which was largely accommodated within private markets. A wide variety of government policies not explicitly linked to housing, such as income-maintenance programs for the elderly and the unemployed, enabled low-means households to devote more of their income to housing.

The housing policies of the federal government have also played a significant role in the evolution of the post-war housing situation. Two basic issues were addressed by policy: the perceived inefficiencies in the housing market that were preventing the private market from producing an "adequate" supply of housing and the demands of basic human rights, social justice and redistribution. To handle the former, the focus was put on mortgage funding. To handle the latter, policies were created to subsidize low-rental housing and low-income homeowners.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 2

SOME COMPARATIVE DATA ON HOUSING PROGRESS, CANADA, 1941 and 1981

	Units	1941	1981
Total population	(000s)	11 490	24,203
In urban areas	(000s)	5,852	18,009
In collective dwellings	(000s)	368	406
Occupied private dwellings	(000s)	2,573	8,281
Rooms per dwelling	(rooms)	5.3	5.7
Persons per dwelling	(persons)	4.5	2.9
Persons per room	(persons)	0.8	0.5
Owner-occupied dwellings	(%)	57	62
In urban areas	(%)	40	56
Single detached dwellings	(%)	71	57
In urban areas	(%)	49	50
Dwellings			
In need of major repair	(%)	27	7
Using stove or space heater	(%)	61	7
Using coal, coke, or wood fuel	(%)	93	4
With refrigerator	(%)	21	98*
With piped running water	(%)	61	96*
With inside flush toilet	(%)	56	94*
With installed bath or shower	(%)	45	91*

Sources: 1941 and 1981 Censuses of Canada; data marked * are from the 1971 Census. Total population includes only persons living in private dwellings or collective dwellings.

B. Reviews of Recent Housing Policy

In 1986 the government published a comprehensive review of ongoing housing programs. The Nielsen Task Force on Program Review: Housing looked at the efficiency of delivery of various programs, and at their beneficiaries, and identified gaps and omissions. It concluded that the focus of social housing programs was on the supply of new units rather than the use of the existing stock. However, inability to afford existing accommodation is the major problem facing low-income households. Further, the Task Force found the social housing program to be a costly form of assistance entailing long-term commitments and leaving little flexibility for new initiatives. In 1986/87, for example, expenditures on social housing were approximately $1.3 billion, 95% of which resulted from activity in previous years. Even if all new social housing activity had

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

been terminated on 1 January 1986, budgetary expenditures in 1986-87 would still have been around $1.225 billion. It was concluded that the program did not target aid to those most in need. The Task Force recommended elimination of the Non-Profit and Co-operative Housing Program under section 56.1 of the National Housing Act, and its replacement with cost-effective alternatives including: increased use of rent supplements, rehabilitation assistance to those most in need, and fully-targeted assistance in small-scale housing projects. The Task Force also recommended a continuing role for public mortgage loan insurance and a stronger federal role in housing research and quality.

In his budget of 20 February 1990, the Minister of Finance announced funding for new commitments of $90 million in 1990-91 and $86 million in 1991-92, 15% less than planned. The measures are part of the plan to control government expenses.

In a recent retrospective(1) (1987), CMHC concluded that comprehensive national strategies are not always appropriate - policies and programs should be geared to specific local housing conditions, which are not uniform across the country. A second lesson drawn from the post-war experience is that policies designed to "solve" housing problems are very costly. For example, when an individual moves from shared family housing to a publicly subsidized unit, the government must then assume the cost of housing formerly paid by the family. Policies which encourage "independent" living may, then, put considerable pressure on the public purse.

With respect to housing adequacy, there are no objective answers - this is a normative issue and must be related to a specific set of goals. In 1985 CMHC concluded that 700,000 households faced problems with respect to their housing.(2) These were households that could not afford accommodation that was physically adequate (with basic facilities) and uncrowded (with one person or less per room) without paying more than 30% of their income. Of these, 20% were in "substandard" housing (without basic facilities such as running water), 500,000 were renters, and of the

---

(1) Canada Mortgage and Housing Corporation, Housing in Canada 1945-1986: An Overview and Lessons Learned, 1987.

(2) Government of Canada, Consultation Paper on Housing, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

200,000 owners, 150,000 were in rural areas. By simply changing the definition of crowding, the threshold share of income devoted to housing, or the geographic boundary of the housing market, these numbers can be dramatically increased or decreased. For example, households with the same income level may be considered "in need" in Toronto, but as having no housing problem in Belleville.

Another normative issue is that of social mix -- income groups, age groups and so forth. Efforts at integration have proven divisive in some cases, expensive in others. The 1987 CMHC study concluded: there is "surprisingly little evidence of the extent to which current social-mix policies actually result in such benefits" as improved social justice, compassion and so forth (p.17). Finally, limited resources have led to a renewed emphasis on "targeting," or restricting subsidies to the needy; this may result in less social mixing as non-needy households no longer receive subsidies to be live in mixed developments.

HOUSING POLICY OUTSIDE CANADA

Recently, the United Nations (UN) the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the Congressional Budget Office in the United States and a United States national housing task force have published housing reports dealing with issues relevant to the Canadian context. In addition, the Bush Administration has presented a new housing initiative to Congress.

A. The UN Study(3)

The UN study noted that housing policies have come under growing scrutiny in all developed economies as governments seek more economy and better value for money spent. Allocative distortions were identified in housing markets and linked to various government policies. For example, relief for home owners is regressive and encourages over-consumption of housing by the wealthy. Rent controls have discouraged

---

(3) United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, Housing and Economic Adjustment, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

investors from participating in rental markets, discouraged mobility of households living in controlled units, and generally benefited those who are not so poor as to need housing subsidies. New investment in public housing has been sharply curtailed in most countries because of budgetary constraints and a growing disillusionment in some countries about its effectiveness in meeting the housing needs of low-income groups. Finally, rent supplements have grown increasingly popular because they are easier to direct and more cost-efficient than other programs.

The study identified New Zealand as a country that undertook "what is probably the most far-reaching and comprehensive housing policy reform attempted anywhere in the developed market countries during the 1980s" (p.49). Basically, housing reforms there have led to subsidies which correspond to need and programs which are tenure-neutral. Rent controls were abolished and relief for mortgage interest eliminated, while direct income-related subsidies were allocated to low-income owners and renters. These reforms, along with increased investment in public housing construction, low-interest loans to low-income purchasers of dwellings, and an average marginal tax rate of approximately 30% (the lowest of all developed market economy countries) have made affordability the focal point of New Zealand's housing policy.

B. The OECD Study(4)

The OECD study dealt with urban housing finance, focusing on policies towards owner occupiers, housing loan finance institutions and instruments, policies towards the rental sector and housing reinvestment strategies.

Owner occupation is viewed favourably in most countries, with some, the U.K. for example, actively encouraging its expansion, and others, Canada, for example, being more neutral in treatment of different tenure groups. A variety of policies are used that influence tenure choice, including: (i) low interest loans (Japan, Germany, New Zealand, Sweden); (ii) tax expenditures related to mortgage interest payments and imputed income (see Table 3 below), wealth and capital gains (tax-exempt in practically all countries), property taxes (with tax concessions frequently

---

(4) Organisation for Economic Co-operation and Development, Urban Housing Finance, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

given), sales taxes (with exemptions of various magnitudes offered) and income from savings schemes (such as the now defunct Registered Home Ownership Savings Plan in Canada).

The study group, after examining the efficiency and equity implications of these policies, concluded that subsidies should be far more selective and carefully targeted. In many countries, the relatively affluent, longstanding owner occupiers are the main beneficiaries. A more cost-effective approach would be to target low-income households, first-time buyers, those with special needs and those upgrading substandard housing. It is important in all cases to be aware of two complicating factors: first, current income may not reflect life cycle ability to pay (that is, aid should be related to longer-term income) and second, income-related subsidies for housing must be coordinated with non-income related benefits to avoid creating a poverty trap (that is, incentives should not be set up to discourage people from giving up government support).

Table 3

THE INCOME TAX TREATMENT OF OWNER-OCCUPIED HOUSING

Group A	Group B	Group C
Finland	France	Australia
Greece	Japan	Canada
Luxembourg	Portugal	New Zealand
Netherlands	Turkey	
Spain	United Kingdom	
Sweden	United States	
Denmark	Federal Republic of Germany	
Norway		

Group A: Countries that tax imputed rental income and allow tax deductions on loan interest payments.

Group B: Countries that do not tax imputed rental income but allow tax deductions on loan interest payments or housing costs.

Group C: Countries that do not tax imputed rental income or allow tax deductions on loan interest payments.

Source: OECD Group on Urban Housing Finance, National Position Papers (1988).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

With respect to housing loan finance, the market for mortgages has been subjected to severe strains over the past two decades, most notably from inflation and interest rate volatility. The market response has been to increase down payments, thus putting a heavy burden on first time buyers. In addition, lending institutions have adopted variable rate mortgages, long-term loans on which the rate of interest changes during the term of the contract. This can lead to cash flow problems for the low-income household. These institutional developments, along with the rapid expansion of secondary mortgage markets (mortgage backed securities) in the U.S. and Canada, have made the housing market attractive to investors with funds to lend, but they also imply increasing house financing costs.

The rental sector is still an important sector in all OECD countries (in fact, it is larger than the owner occupier sector in France, Germany, the Netherlands, and Sweden). The OECD study group examines the claim that investment disincentives, misallocation of resources, inequity and excessive administrative cost are due to rent controls. The report emphasizes that rent control is not the cause of all these failings. It is one of several contributing factors: the growth of alternative investment opportunities for small scale savers who might formerly have invested in housing, the relatively unfavourable tax treatment of rental housing investment in some countries, and growth in the demand for owner occupation and social housing. What is recommended is gradual decontrol with a system of housing allowances. Finland, Sweden, Denmark, Germany and Norway offer allowances on the basis of household income and family size. In the U.S., reliance is being shifted to housing allowances or vouchers from other forms of housing subsidy.

The final issue addressed by the OECD report is housing reinvestment strategies. The existing stock must be maintained and/or upgraded, with expenditures directed at maintenance, renovation, rehabilitation, modernization and urban renewal. Such policies are often a cost-effective means of meeting the demand for good quality housing in areas of decay, where the cost of new building is prohibitive. Rent control is identified as a factor accelerating the rate of decay by reducing the rate of return available to the landlord. In many countries (Australia, Canada,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Finland, France, Greece, Japan, Spain, Sweden and the U.S.) loans for housing rehabilitation are made at below market interest rates. In many cases, grants supplement the loan subsidies (France and the U.K. for example.) Tax expenditures, for example some tax deductibility on reinvestment expenditures, are allowed in some countries. Where the problems of substandard housing are more extensive, some countries (e.g. Portugal and the Netherlands) acquire tracts of housing with a view to undertaking or organizing the reinvestment itself. This is a relatively expensive approach, however, similar to the now defunct urban renewal programs of the U.S. and Canada.

C. The Congressional Budget Office Study(5)

The Congressional Budget Office report documents the current targeting of U.S. federal rental assistance to very low-income renters. Two basic approaches are used: project-based aid, which can involve new construction or substantial rehabilitation and household-based subsidies, which provide renters with resources to choose rental units in the existing housing stock. Low- and moderate-income households also receive some aid to become homeowners through subsidies that reduce their effective mortgage interest rate to as low as 1%. Over the past decade, however, commitments for new homebuyers have generally decreased, as have production-oriented rental programs. The emphasis is increasingly on existing-housing and voucher programs. Further, Congress has steadily shifted funding away from new construction toward rehabilitation. At the beginning of 1977, 34% of all assisted households received homeownership aid; in 1988, less than 20% did so. With respect to rental assistance, 13% of renters received aid for existing housing in 1977; by 1988 this had increased to 34%. Further, over the same period, the proportion of renters receiving household-based subsidies increased from 8% to 22%.

---

(5) United States, Congressional Budget Office, Current Housing Problems and Possible Federal Responses, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. The National Housing Task Force (United States)[6]

The task force, after an intensive study of conditions and policies in the United States, presented a plan to provide "decent, affordable housing" for every American by the end of the century. The core of the ten-point plan is a system to stimulate local production, renovation and conservation of affordable housing through the co-operative efforts of federal, state and local governments. A housing opportunity program funded by a federal block grant, partly matched by state and local funds, would finance the construction, renovation or acquisition of as many as 200,000 additional buildings a year for low-income households. The emphasis is on the existing stock. Further, the federal government was called upon as well to provide "adequate" rental assistance to those unable to undertake home ownership. The report was much more a statement of principles than a set of concrete proposals.

E. Bush Administration's Housing Proposal[7]

The Bush administration's housing initiative (the HOPE bill - Home Ownership and Opportunity for People Everywhere) consists of four parts:

(i) grants to help public housing tenants to purchase their apartments; grants to other low-income people or non-profit groups to encourage home ownership;

(ii) protection of low-income tenants from sudden rent increases in federally subsidized housing units covered by the congressionally imposed moratorium on mortgage prepayments that expires on September 30, 1990;

(iii) rental assistance and support services to homeless people who are seriously mentally ill or have alcohol and drug problems; a demonstration program to investigate the effectiveness of combining housing vouchers with support services to help the elderly continue to live independently;

---

(6) United States, Task Force, A Decent Place to Live: the Report of the National Housing Task Force, 1988.

(7) "Kemp Outlines HOPE Proposal to Skeptical House Panel," Congressional Quarterly, 17 March 1990, p. 839.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(iv) designation, by the Secretary of Housing and Urban Development (HUD), of 50 Housing Opportunity Zones in which regulatory reform to spur construction of affordable housing would be encouraged (by revision of outdated building codes, for example);

If purchasers of units covered by this bill decide to sell, the legislation would require them to sell the unit back to the tenant organization overseeing the project for an amount equal to the initial down payment plus the cost of improvements and inflation. This would allow the units to be sold to another low-income person.

This legislation will undoubtedly be subjected to intense debate and change as it makes its way through Congress. A variety of objections have been raised to the bill in its current form: inadequate support for low-income renters, unfair resale restrictions, inadequate funding.

From a conceptual perspective, there is limited theoretical and empirical evidence that home-ownership by low-income households is viable over the long-run without public assistance.

SPECIFIC ISSUES

To this point, discussion has been directed at general housing policies for aid to homeowners and aid for low-income households. There are in addition a variety of more specific issues which arise from time to time, two of which, housing for the elderly and homelessness, will now be addressed because of ongoing public debate.

A. The Elderly

Aging is not a new phenomenon. Public focus on aging is, however, a relatively recent concern. Society has always had to make provision for old age, but until the 1950s (and the introduction of the Old Age Security Act and Old Age Assistance Act), this was primarily a private responsibility in Canada. People aged 65 currently represent just over one in ten Canadians today; by 2030, this is expected to rise to one in five. Pressure will grow to expand services available - including housing.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Among Canada's "older elderly" population (those 75 and over), Statistics Canada has identified a major change in living arrangements.(8) Since 1971, the number of "older elderly" men and women living alone or in institutions providing some level of custody or care has increased most rapidly. The proportion of men living alone increased from 13% in 1971 to 17% in 1986, while the proportion of such women increased from 26% to 38% over the same period. The proportion of men living in institutions has increased from 9% to 12% since 1971; the proportion of women, from 14% to 19%. By 2001, it is projected that 35% of people aged 75 and over will be living alone. This trend has implications for services to this population including home care, security, transportation and social support, if independence is to be preserved. Table 4 indicates the relatively high proportion of income accounted for by housing expenses for the older elderly.

Table 4

SHELTER COSTS AS A PERCENTAGE OF HOUSEHOLD INCOME
OF OLDER ELDERLY RENTERS AND HOMEOWNERS
(1986 SPENDING OUT OF 1985 INCOME)

	Number of persons per 100 population paying at least 30% of income on shelter		Number of persons per 100 population paying at least 50% of income on shelter	
	Renters	Owners	Renters	Owners
Women living alone	52	21	20	5
Men living alone	46	15	15	4
Couples (no other household members)	33	4	6	1

Source: Statistics Canada, 1986 Census.

(8) Gordon Priest, "Living Arrangements of Canada's Older Elderly Population," Canadian Social Trends, Statistics Canada, Autumn 1988, p. 26-31.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

To some extent these figures overstate the financial burden, since they ignore financial holdings and other accumulated assets. Generally those over 65 have greater assets of this type than younger people. Of families headed by someone aged 65 or over, 80% own their own homes, compared with 71% of all families. Further, 91% of elderly families owning homes do not have a mortgage, compared with just 48% of all home-owning families.

CMHC is currently involved in research designed to improve seniors' access to "appropriate and affordable" housing. "Appropriate" refers to health service and social needs, while "affordable" means that many elderly will be able to satisfy their accommodation needs without requiring subsidies. With two-thirds of seniors aged over 65 still living in homes they own, a variety of approaches have been suggested to tap their home equity, including: reverse mortgages, sale leasebacks and deferred payment loans. In fact, on 8 March 1990, Security Life Insurance Co. Ltd. of Toronto announced the Security Life Home Equity Plan that lets seniors use their homes as collateral to borrow money in either a lump sum or a monthly plan, while they continue to live in the home. Interest payments accumulate until the senior dies or the property is sold. The homeowner owns any growth or equity and the company guarantees a certain amount of equity to the plan owner's estate. Finally, only proceeds from the home can be used to satisfy the outstanding mortgage. Security Life absorbs the loss if the home value is insufficient. Revenue Canada is to rule on whether the loan payments are tax free; its ruling on a similar plan in British Columbia was favourable.

New types of tenure arrangements, such as life tenancies and shared-equity leases, are designed to reduce the initial capital needed for access to a new dwelling. For those without assets, the problems of the poor elderly are quite similar to those of low-income households in general, and similar policies will often be appropriate. In addition, a variety of other options have been suggested, including: homesharing, self-contained accessory apartments, garden suites ("granny flats"), retirement villages and life care facilities.

The fundamental questions with respect to housing for the elderly are the same as those for housing low-income households. Is

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

housing or low income the real problem? If the government decides housing aid is appropriate, what form should aid take and what are the resource constraints?

B. The Homeless

During its thirty-sixth session (1981), the General Assembly of the United Nations decided to designate 1987 as the International Year of Shelter for the Homeless in order to focus attention on shelter for the poor throughout the world. Between 1981 and 1987 a number of studies were carried out in Canada, the U.S. and most other countries to consolidate and share all new and existing knowledge relevant to shelter problems. Two fundamental questions must be asked with respect to the homeless in Canada:

(i) Who are they?
(ii) Why are they homeless?

Unfortunately these are not easily answered. As there are no unambiguous definitions of what we mean by "the homeless," it is difficult to come up with generally accepted estimates of their numbers and causes of their situation. An Ontario Ministry of Housing study,(9) for example, defines the homeless as those who are living on the street and those who cannot find both adequate and affordable permanent accommodation. Clearly by varying the definitions of "adequate," "affordable" and "permanent" a wide variety of numbers can be generated.

On 22 January 1987, the Canadian Council on Social Development (CCSD) conducted an informal survey of 1,000 agencies (hostels, transition facilities and so forth) providing services to people in need of temporary shelter.(10) Table 5 presents data for the 7,751 people who stayed in the 283 shelters that provided data for the survey.

---

(9) Government of Ontario, Ministry of Housing, More Than Just a Roof, 1988.

(10) Mary Ann McLaughlin, Homelessness in Canada, Canadian Council on Social Development, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 5

PERSONAL SITUATIONS OF PEOPLE WHO SOUGHT SHELTER
ON 22 JANUARY 1987

Situation	People	Per Cent of Sample
Unemployed	4,239	54.7
Current or ex-psychiatric patients	1,556	20.1
Receiving social assistance	3,995	51.5
Evicted	726	9.4
Alcohol abuser	2,580	33.3
Drug abuser	1,163	15.0
Physically handicapped	237	3.1

Source: Mary Ann McLaughlin, Homelessness in Canada, Canadian Council on Social Development, 1988, p.5.

Based on this survey, the CCSD estimates that there were between 130,000 and 250,000 homeless people in 1986. This is roughly the same number as that estimated by some for total homeless in the United States, a country with 10 times the population of Canada. (See Appendix II for more details on the CCSD approach). The characteristics of those in temporary shelter are quite varied - implying that one policy for the homeless will not address all their problems. In fact, it is not clear that housing is the issue that needs addressing. Similar conclusions have been drawn in the U.S.

As in Canada, homelessness has been receiving increasing attention in the United States. A recent General Accounting Office study(11) identified a variety of factors as contributing to the problem: alcohol and drug abuse, increased unemployment in the late 1970s and early 1980s, inadequate community resources for the mentally ill, increases in personal crises, cuts in public assistance, and a decline in the number of low-income housing units. Aside from the characteristics of the homeless, there is very little agreement among social scientists concerning the relationship between homelessness and housing markets (that is, whether rent control or low vacancy rates or various housing policies contribute to homelessness), about the magnitude of the problem , or about whether things

(11) United States, General Accounting Office, Homelessness: A Complex Problem and the Federal Response, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

are getting worse.(12) What about the magnitude of the problem? As in Canada, it is very difficult to come up with soundly-based estimates. The U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) suggests there are 250,000 to 300,000 homeless Americans; Peter Rossi, author of a recently published study of homelessness, estimates 250,000 to 350,000;(13) the Urban Institute, close to 600,000; advisory groups such as the National Coalition for the Homeless, about 3 million. The HUD and Urban Institute estimates are based on surveys of shelters and soup kitchens; the estimates of Rossi and the advocacy groups are based on attempts to include people who do not use shelters. In order to try and resolve these discrepancies, from 6 p.m., 20 March 1990, to 4 a.m. the following morning, the U.S. Census Bureau will take a head count of people in streets, alleys, doorways and shelters. Unfortunately, it will reveal little about the characteristics of these people.

The federal policy response to homelessness in the U.S. has been primarily to supplement the more substantial state, local, and private efforts. Most studies reviewed by the General Accounting Office recommended that longer-term strategies should focus on community-based services. These solutions are likely to be expensive, however, and the effectiveness of existing programs remains to be demonstrated.

C. Affordability

Affordability is the common thread which runs through all discussions of housing policy... affordability of housing for the elderly, for low-income households, for newly-formed households and so forth. In Appendix III, selected data are presented on housing prices over the past two decades. In 1971, in current dollars, the median value of new NHA-housing was roughly twice the median level of urban family income; in

---

(12) See Randall Filer, "What We Really Know About the Homeless," Wall Street Journal, 10 April 1990, page A24 and Michael H. Lang, Homelessness Amid Affluence, Praeger, 1989, for diametrically opposing views of the issue.

(13) Peter Rossi, Down and Out in America: The Origins of Homelessness, University of Chicago Press, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1989 it was about the same. What has changed dramatically are mortgage interest rates. In 1989 a typical chartered bank mortgage rate on a 5-year mortgage varied from 11.75 to 12.75%; in 1971, the conventional mortgage rate was in the neighbourhood of 9%. This increase of approximately 3% in the mortgage rate has led to a dramatic increase in the cost of purchasing a house. A 1985 government paper reported:(14)

> Between 1971 and 1981, when average mortgage interest rates and average house prices rose dramatically, the percentage of renters of primary home-buying age (25-44 years) able to afford the average-priced house was cut from 50% to just 7%.
>
> Since the peaking of interest rates in 1981, however, the average house price in Canada has risen only slightly and interest rates have declined. As a result, 28 per cent of renters in 1983 could afford to buy the average-priced house.

Table 6

PERCENTAGE OF RENTERS OF PRIMARY HOME-BUYING AGE (25-44 YEARS OLD) ABLE TO AFFORD THE AVERAGE-PRICED HOUSE, CANADA, 1971-1983

1971	50.2
1975	17.2
1981	6.7
1983	26.4

Source: Government of Canada, Consultation Paper on Housing, January 1985, Appendix I, p. 15.

According to CMHC, the percentage of renters able to afford an average-priced house without paying more than 30% of their gross income on shelter declines from 23.1% to 16.6% with a rise in interest rates from 10% to 12%.

The Royal Bank has recently developed an affordability index showing the proportion of median pre-tax household income required to service the cost of mortgage payments, property taxes and utilities on a

(14) Government of Canada, Consultation Paper on Housing, January 1985, Appendix I, p. 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

detached bungalow. This index, which stood at 59% in 1981 and which had dropped to around 37% in 1986, was almost 45% in the first quarter of 1989 (74.5% in Toronto). The 1981 affordability crunch can be attributed to mortgage interest rates which were well above 18%. The drop in interest rates and sluggish housing markets improved affordability until 1986. Since then, affordability has declined, due to rising house prices and now rising interest rates. Toronto, until quite recently, and Vancouver experienced the most pronounced declines in affordability.

The discussion to this point has focused on homeowners, but for many home ownership is not even remotely an option. What is the state of the rental market? In 1972 apartments made up almost half of total housing starts in Canada; by 1988, their share was approximately one third. The percentage of renters who are spending more than 30% of their income on shelter has, on the other hand, been increasing. In 1982 it was 22.6%; by 1985 it had risen to 27.8%.

Problems of affordability can clearly be alleviated through some types of income transfer or some form of rent supplement. There are other policies, however, largely in the domain of the provinces and municipalities which significantly affect housing costs. Ontario, for example, now requires municipalities: to maintain a 10-year supply of residential land for future use; to reduce the time to process residential applications; and to establish policies to enable at least 25% of new residential units (resulting from development and intensification) to be "affordable" (where affordability means accessible to income of up to the 60th percentile of the housing region). In response, an alliance of builders has argued that this policy is unfair to the province as a whole since the Toronto housing region is really the problem. This group suggests: removal of unnecessary restrictions, unauthorized land dedication and excessive levies from municipal planning and development approval processes, and elimination of disincentives to the production of rental housing by the private sector.

In the United States, state governments have encouraged the supply of affordable housing through innovative land use planning; for example, performance zoning where development standards specify a minimum

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

or maximum limit on the effect of a use. CMHC and the provincial housing agencies have been studying these innovative approaches to see whether they would provide benefits in the Canadian context.

SUMMARY

The federal government has put forward no new major legislative housing initiatives for many years. There was the Nielsen Task Force and the consultation process undertaken by the government in 1985. In addition the housing sector is now represented by a Minister of State (Housing). Given the current emphasis on deficit reduction, however, it is unlikely that the federal government will make housing a focal point of new activity. The emphasis for now is on efficient delivery of existing services, and encouragement of private sector involvement through such programs as mortgage-backed securities. In the area of social housing, new arrangements for the delivery and financing of these programs were negotiated with nine provinces and the two territories. Provincial responsibilities have been considerably increased, but not provincial resources. Appendix I outlines existing federal activities related to housing. It is clear that the federal government devotes considerable funds to the housing sector but most expenditures are the result of past commitments.

The most notable recent policy initiative which will affect the housing sector is the proposed general sales tax (GST). Basically, the proposed GST will apply to all new housing constructed in 1991 or later, and to the cost of renovations or repairs. The existing federal sales tax, which applies to inputs in the construction of housing, should be equivalent to a 4% rate on the price of an average new house. The government intends that the vast majority of new houses have an effective tax rate of 4.5%. (As the price of the house rises beyond $350,000 the effective tax rate will rise gradually until it reaches 7% for houses valued at $450,000 and up.) In general the tax will result in higher housing costs. Residential rents will be tax-exempt, but materials and services used to maintain a rental building will be subject to the new tax. Consequently, rents can be expected to rise.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

APPENDIX I

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CURRENT FEDERAL HOUSING POLICY (Major programs)

Overall objective under the National Housing Act (NHA):

"to promote the construction of new houses, the repair and modernization of existing houses, and the improvement of housing and living conditions."

Program activity in 1988

A. Market-oriented policies	$76.6 million
(i) mortgage loan insurance	: total insured units - 148,301 : currently has an actuarial surplus for the first time in 10 years (expected surplus of 10 to 20 million based on assets of $728 million.)
(ii) NHA mortgage-backed securities	volume for the year was 95 issues, totalling $773.2 million.
(iii) Federal Co-operative Housing (subsidies and CMHC-insured, index-linked mortgages)	$7.1 million committed for 3060 units in 197 projects.
(iv) Other Programs including Assisted Rental Program and Canada Rental Supply Plan, Mortgage Rate Protection Program.	
B. Social housing	$1.3 billion
(a) New Commitments	
(i) non-profit housing (subsidies)	9807 units (757 designated for special purpose projects for elderly, disabled)
(ii) rent supplement (subsidies)	4202 units
(iii) urban native non-profit housing (subsidies)	1096 units
(iv) on-reserve non-profit housing (loans to Indians on reserves)	1165 units
(v) rural and native housing subsidies)	1818 units

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(iv) residential rehabilitation assistance program (loans, part may be forgivable	$171.6 million 33,069 dwellings and hostel beds
(vii) emergency repair program	$2.2 million 1102 units
(viii) project Haven	over next 4 years will assist development and production of up to 500 new hostel rooms across country for victims of family violence.
(b) Administration of Prior Commitments	
(i) portfolio management	CMHC administers almost 600,000 assisted units including: (a) 248,201 public housing units involving $503.9 million; (b) approximately 400,000 units of non-profit and co-operative housing delivered by CMHC prior to 1986 involving $584.8 million.
C. Housing Support	$11.8 million
(i) land assembly (a) federal-provincial partnership	: since 1978 no new land acquired : approximately 2,681 hectares of land owned : $14.7 million committed to developing and marketing lands for disposal.
(b) CMHC holdings	: CMHC owns 486 hectares (Quebec City, Montreal, Revelstoke, B.C., and NCR) : $4.1 million committed to for development and disposal.
(ii) Municipal Infrastructure, Neighbourhood Improvement and Renewal. (administers loans made to municipalities in previous years)	: portfolio valued at $1,038.9 million, generated $98.7 million.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In addition to CMHC-administered programs, the federal government influences the housing market in other ways. Most notable are incentives encouraging home ownership, the non-taxation of capital gains on homes and imputed income on equity in an owner-occupied house (imputed rent). The Nielsen Task Force reports estimates of the latter ranging from $3.7 billion (1979) to $1.12 billion (1975) to $394 million (1980); estimates of the former range from $2.5 billion (1979) to $1.98 billion (1975) to $890 million (1971).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

APPENDIX II

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

METHODOLOGY OF CCSD TO GENERATE USE OF SHELTERS ON 22 JANUARY 1987

ASSUMPTIONS: (i) total capacity of temporary and emergency shelter system is 13,797 spaces.

(ii) occupancy rate of shelters providing data, 77%, applies to all other shelters.

IMPLICATION: Total people housed on 22 January 1987 was 10,672 (13,797 x .77).

METHODOLOGY OF CCSD TO GENERATE MAGNITUDE OF HOMELESSNESS

Data: 153 of the 283 shelters providing one night shelter use also provided data on shelter use for 1986:

- 124 sheltered 102,819 different people
- 29 provided 548,567 bed days

Calculation: using nightly capacity and number served in 1986 CCSD determined that the average number of people sheltered over year was 18.8 times nightly capacity.

Assumption: 18.8 applies to all beds.

Implication drawn: 18.8 x 13,797 = 259,384 different individuals spent at least one night in a shelter in 1986.

Modification: An individual could have used more than one shelter over the course of the year. If every person used two shelters the number of people homeless drops to 129,692.

Conclusion: (drawn by study) "Since the options available to the homeless are few, and since many homeless people do not use shelters, an estimated range of 130,000 to 250,000 homeless people during the year remains conservative."

No information was provided on the survey methodology, on the characteristics of the shelters that responded to the question about 22 January 1987, or about those that responded to other questions. It is not possible, therefore, to draw any inferences about statistical validity. Further, the immediately foregoing "modification" and "conclusion" are pure conjecture. No logical basis is provided for either.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX III

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRICE INDICES AND HOUSE VALUES
1969-1989

	PRICE INDICES: 1981 = 100				MEDIAN VALUES: CURRENT DOLLARS		
YEAR	ALL-ITEMS	HOUSING	RENTED ACCOMODATION	OWNED ACCOMODATION	NEW HOUSING	EXISTING HOUSING	URBAN FAMILY INCOME
					$	$	$
1969	39.7	40.3	60.3	33.7	(a)	(a)	(b)
1970	41.0	42.3	62.4	36.7	20,451	16,877	
1971	42.2	44.2	63.5	39.6	21,480	18,466	10,423
1972	44.2	46.2	64.4	42.8	22,993	19,290	11,476
1973	47.6	49.2	65.5	47.1	25,300	22,173	11,565
1974	52.8	53.5	67.5	51.6	26,496	27,729	14,633
1975	58.5	58.9	71.1	56.9	30,950	34,973	16,244
1976	62.9	65.4	76.2	64.7	35,428	40,306	18,460
1977	67.9	71.5	81.1	71.8	38,361	43,237	19,901
1978	73.9	76.9	85.4	77.7	41,911	43,183	21,891
1979	80.7	82.3	89.3	82.5	49,878	46,678	23,607
1980	88.9	89.0	93.8	88.7	56,469	45,741	27,072
1981	100.0	100.0	100.0	100.0	58,353	45,330	30,399
1982	110.8	112.5	109.0	113.6	59,954	47,306	32,417
1983	117.2	120.2	117.1	121.0	64,653	53,175	33,966
1984	122.3	124.7	123.0	124.5	69,302	54,627	34,809
1985	127.2	129.0	128.2	128.1	75,998	57,260	37,215
1986	132.5	132.9	133.4	132.9	78,495	61,350	39,648
1987	138.2	138.3	138.2	141.2	87,280	67,985	42,114
1988	143.8	144.3	143.7	149.0	96,342	73,620	45,170
1989	151.0	151.9	151.0	160.3	97,873	78,725	47,822 Trend

(a) NHA loans only.
(b) Metropolitan areas, population over 100,000.
Source: Statistics Canada, CANSIM Division and Canada Mortgage and Housing Corporation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Canada Mortgage and Housing Corporation. Housing in Canada 1945 to 1986: An Overview and Lessons Learned. 1987.

Canada Mortgage and Housing Corporation. A National Direction for Housing Solutions. 1986.

Congress of the United States, Congressional Budget Office. Current Housing Problems and Possible Federal Responses. 1988.

Economic Council of Canada. Intervention and Efficiency. 1982.

Fallis, George. Housing Economics. Butterworths, Toronto, 1985.

United States, General Accounting Office. Homelessness: A Complex Problem and the Federal Response. 1985.

Government of Canada, Consultation Paper on Housing. 1985.

Government of Canada. Services to the Public: Housing. A Study Team Report to the Task Force on Program Review. 1985.

Government of Ontario, Ministry of Housing. More Than Just A Roof. 1988.

McLaughlin, Mary Ann. Homelessness in Canada. Canadian Council on Social Development, 1988.

Miron, John R. Housing in Postwar Canada. McGill-Queen's University Press, 1988.

National Conference of State Legislatures. State Policies for Affordable Housing: A Legislator's Guide."

Organisation for Economic Co-operation and Development. Urban Housing Finance. 1988.

United Nations, Department of International Economic and Social Affairs. Housing and Economic Adjustment, 1988.

Étude générale

BP-229F

LE LOGEMENT: LES QUESTIONS COURANTES

Gerald Goldstein
Division de l'économie

Mars 1990
Révisé en avril 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-2/229F

ISBN 0-660-93006-4

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
TABLEAU DU LOGEMENT AU CANADA	3
A. 1941 - 1981	3
B. Examens des plus récentes politiques de logement	5
LA POLITIQUE DE LOGEMENT À L'ÉTRANGER	7
A. L'étude des Nations Unies	7
B. L'étude de l'OCDE	8
C. L'étude du Congressional Budget Office	12
D. Le groupe de travail national sur le logement (É.-U.)	13
E. La proposition du gouvernement Bush en matière de logement	14
QUESTIONS PARTICULIÈRES	15
A. Les personnes âgées	15
B. Les sans-abri	18
C. Abordabilité	21
RÉSUMÉ	23
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	25

ANNEXE I - Politique de logement actuelle du gouvernement fédéral

ANNEXE II - Méthode employée par le CCDS pour évaluer l'utilisation des abris par les sans-abri et l'ampleur du phénomène des sans-abri

ANNEXE III - Indice des prix et des valeurs domicilaires 1969-1981

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE LOGEMENT: LES QUESTIONS COURANTES

INTRODUCTION

Il y a presque 8,5 millions d'habitations au Canada, dont plus de 60 p. 100 sont occupées par leurs propriétaires. La construction annuelle, de l'ordre de 200 000 unités, équivaut à tout juste un peu plus de 2 p. 100 du parc de logements. Quoique, dans la plupart des cas, le logement soit du domaine privé, le gouvernement intervient activement à tous les niveaux de diverses façons, par exemple, par l'adoption de codes du bâtiment et de règlements de zonage, par l'octroi de stimulants financiers ainsi que par la participation et l'administration directes. En outre, les politiques fédérales générales comme la politique monétaire et la réglementation fiscale ont une incidence significative à la fois sur l'offre et sur la demande dans le marché du logement. Le Tableau 1 montre que par rapport à celui d'autres pays de l'OCDE, le degré d'intervention de l'État au Canada est élevé dans le domaine de l'aide et faible dans ceux du contrôle du crédit, des prêts de l'État et de la construction.

Les secteurs jugés prioritaires dans les politiques du logement ont beaucoup varié tant en fonction des théories des analystes que selon les ressources disponibles. Après la Seconde Guerre mondiale, on se préoccupe essentiellement des soldats revenant au pays. En 1946, la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) (appelée maintenant Société canadienne d'hypothèques et de logement) est créée pour administrer la Loi nationale sur l'habitation (LNH) de 1944. Elle accorde des prêts au logement et intervient dans la construction de logements publics.

Vers le milieu des années 50, la SCHL remplace les prêts directs par le Programme d'assurance-prêts hypothécaire, ce qui permet le développement d'un marché hypothécaire privé au Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

DEGRÉ D'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT

	Contrôle du crédit	Prêts de l'État	Aide	Construction
Allemagne	M	M	E	E
Australie	M	F	M	F
Canada	F	F	E	F
Espagne	M	M	M	M
États-Unis	F	E	E	F
Finlande	E	E	E	E
France	E	M	E	M
Grèce	E	F	E	F
Japon	M	E	M	F
Luxembourg	E	F	F	F
Nouvelle-Zélande	F	F	F	F
Pays-Bas	M	E	E	E
Portugal	F	M	M	F
Royaume-Uni	M	E	E	E
Suède	E	E	E	M
Turquie	E	M	M	F

Légende: E = Élevé; M = Moyen; F = Faible

Source: Groupe de l'OCDE chargé du Projet sur le financement du logement en milieu urbain, Rapport de synthèse des notes de position nationale (1988).

Pour régler l'un des principaux problèmes des années 60, à savoir le manque de terrains viabilisés, les gouvernements consentent des prêts aux municipalités pour le développement des infrastructures locales (Programme d'infrastructure municipale de 1960). Au cours de cette décennie, le gouvernement fédéral se sert également du secteur du logement pour combattre le chômage saisonnier au moyen de son Programme d'incitation à la construction en hiver. Enfin, d'importantes ressources publiques sont aussi consacrées à la rénovation urbaine.

Au début des années 70, c'est l'augmentation du coût du logement dans les centres urbains en croissance rapide et l'accès des groupes à faible revenu au logement urbain qui commence à retenir l'attention. À cette question, qui est toujours au premier plan, se greffe

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aujourd'hui toute une gamme d'autres problèmes comme la conservation de l'énergie, les besoins des groupes spéciaux et le phénomène des sans-abri.

Pendant tout ce temps, l'objectif de la politique fédérale est toutefois resté constant: établir une politique de logement qui permette à tous les Canadiens d'avoir un abri convenable et adéquat, à un prix abordable. Le problème est que les termes "permette", "convenable", "adéquat" et "à prix abordable" font tous l'objet d'interprétations très diverses.

Dans le présent document, nous examinerons les politiques et les problèmes actuels en matière de logement au Canada ainsi que les nouvelles possibilités de solutions fondées sur les expériences réalisées dans d'autres pays et sur les conseils de divers groupes de défense. Nous aborderons également l'interprétation actuelle de termes comme "abordabilité" et "accessibilité".

TABLEAU DU LOGEMENT AU CANADA

A. 1941-1981

Le Tableau 2 montre combien les conditions de logement ont changé entre 1941 et 1981. A partir de 1941, de nombreux facteurs comme le baby-boom d'après-guerre, le fort volume d'immigration, la longévité accrue, l'augmentation du revenu réel, le désir de chacun d'avoir un logement séparé et l'exode de la population vers les zones urbaines, particulièrement dans le centre du Canada et en Colombie-Britannique, ont abouti à une amélioration de la qualité des logements et à une augmentation de leur nombre (occupés par leurs propriétaires aussi bien que loués), essentiellement dans le cadre des marchés privés. Toute une gamme de politiques gouvernementales sans lien explicite avec le logement, comme les programmes de soutien du revenu pour les personnes âgées et les chômeurs, ont permis à des ménages à faible revenu de consacrer une plus grande part de leur revenu au logement.

Les politiques du logement du gouvernement fédéral ont également joué un rôle significatif dans l'évolution de la situation du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 2

DONNÉES COMPARATIVES SUR L'ÉVOLUTION DU LOGEMENT AU CANADA, 1941 ET 1981

	Logements	1941	1981
Population totale	(en milliers)	11 490	24 203
Dans les régions urbaines	(en milliers)	5 852	18 009
Dans des logements collectifs	(en milliers)	368	406
Logements privés occupés	(en milliers)	2 573	8 281
Pièces par logement	(pièces)	5,3	5,7
Personnes par logement	(personnes)	4,5	2,9
Personnes par pièce	(personnes)	0,8	0,5
Logements pour propriétaire-occupant	(%)	57	62
Dans les régions urbaines	(%)	40	56
Maisons individuelles	(%)	71	57
Dans les régions urbaines	(%)	49	50
Logements ayant besoin de réparations majeures	(%)	27	7
Utilisant poêle ou radiateur	(%)	61	7
Utilisant charbon, coke ou bois comme combustible	(%)	93	4
Avec réfrigérateur	(%)	21	98*
Avec eau courante	(%)	61	96*
Avec toilette intérieure à chasse d'eau	(%)	56	94*
Avec baignoire ou douche installée	(%)	45	91*

Sources: Données des recensements du Canada de 1941 et de 1981. Les astérisques indiquent les données tirées du recensement de 1971. La population totale comprend seulement les personnes habitant des logements individuels ou collectifs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

logement d'après-guerre. Les politiques étaient axées sur deux points essentiels, à savoir le manque d'efficacité du marché du logement, qui empêchait le marché privé de fournir un nombre "adéquat" de logements, et les grands principes : droits fondamentaux de la personne, justice sociale et redistribution. Pour répondre au premier problème, priorité a été donnée au financement hypothécaire. Pour résoudre le second, des politiques de subventions de logements à loyer modéré et d'aide aux propriétaires à faible revenu ont été mises en place.

B. Examens des plus récentes politiques de logement

En 1986, le gouvernement a publié une étude complète des programmes de logement existants. Le Groupe d'étude sur les programmes de logement rattaché au Groupe de travail Nielsen a examiné l'efficacité de divers programmes et leurs bénéficiaires et fait ressortir les lacunes et les omissions. Il a conclu que les programmes de logements sociaux portaient plus sur la production de nouvelles unités que sur l'utilisation du parc existant. Pourtant, et c'est là le principal problème, les logements existants ne sont pas à la portée des ménages à faible revenu. De plus, le groupe de travail a constaté que le programme de logement social était une forme d'assistance coûteuse entraînant des engagements à long terme et laissant peu de place aux initiatives nouvelles. En 1986-1987, par exemple, les dépenses consacrées au logement social se chiffraient à environ 1,3 milliard de dollars, dont 95 p. 100 correspondaient à des activités d'années antérieures. Même si toutes les nouvelles activités de logement social avaient pris fin le 1er janvier 1986, les dépenses budgétaires de 1986-1987 seraient restées de l'ordre de 1,225 milliard de dollars. Le Groupe en a conclu que l'aide accordée dans le cadre du programme n'allait pas à ceux qui en avaient le plus besoin. Il a donc recommandé l'élimination du Programme de logement coopératif et sans but lucratif (LNH, par. 56.1) et son remplacement par d'autres solutions plus rentables, comme un recours accru à un programme de complément de loyer, une aide à la remise en état des logements pour les plus nécessiteux et une aide complètement ciblée pour des ensembles résidentiels de taille réduite. Le Groupe de travail a également

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommandé le maintien d'un régime public d'assurance-prêts hypothécaire et une participation fédérale accrue en ce qui concerne la recherche et la qualité des logements.

Dans son budget du 20 février 1990, le ministre des Finances a fait savoir que les crédits pour les nouveaux engagements seront de 90 millions de dollars en 1990-1991 et de 86 millions de dollars en 1991-1992, soit 15 p. 100 de moins que prévu. Ces mesures font partie du plan de contrôle des dépenses du gouvernement.

Dans une rétrospective récente (1987), la SCHL a conclu que les stratégies globales nationales ne sont pas toujours appropriées - les politiques et les programmes devraient être adaptées aux conditions particulières locales du logement, qui ne sont pas uniformes dans tout le pays(1). Une deuxième leçon a été tirée de l'expérience d'après-guerre: les politiques destinées à "résoudre" les problèmes de logement sont extrêmement coûteuses. Par exemple, lorsque quelqu'un passe d'un logement familial partagé à un logement public subventionné, le coût du logement assumé auparavant par la famille devient à la charge du gouvernement. Les politiques encourageant une vie "indépendante" peuvent donc grever lourdement le budget de l'État.

Quant à savoir si les logements sont adéquats, il n'y a pas de réponses objectives - c'est une question relative qui doit être étudiée en fonction d'objectifs précis. En 1985, la SCHL concluait que 700 000 ménages avaient des problèmes de logement(2). Ces ménages ne pouvaient obtenir de logements adéquatement équipés (avec le confort de base), et non surpeuplés (avec une personne au maximum par pièce) sans débourser plus de 30 p. 100 de leur revenu. Sur ce nombre, 20 p. 100 se trouvaient dans des logements "inférieurs à la norme" (sans les commodités de base comme l'eau courante); 500 000 étaient locataires et sur les 200 000 propriétaires, 150 000 se trouvaient en zone rurale. Il est possible de faire augmenter ou diminuer ces chiffres considérablement, simplement en modifiant la définition du surpeuplement, le seuil du revenu consacré au logement ou les

---

(1) Société canadienne d'hypothèques et de logement, Le logement au Canada de 1945 à 1986: vue d'ensemble et leçons à tirer, 1987.

(2) Gouvernement du Canada, Document d'étude sur le logement, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

limites géographiques du marché du logement. Par exemple, des ménages ayant un niveau de revenu identique peuvent être considérés comme "nécessiteux" à Toronto, mais sans aucun problème de logement à Belleville.

L'autre question normative est celle de la répartition sociale - groupes de revenu, groupes d'âge, etc. Des efforts d'intégration ont, dans certains cas, amené la désunion et, dans d'autres, suscité de grosses dépenses. Selon les conclusions de l'étude de 1987 de la SCHL, il n'y a "étonnamment peu de preuves de la mesure dans laquelle les politiques actuelles d'intégration sociale produisent effectivement des bénéfices de ce genre", comme une plus grande justice sociale, la compassion, etc. (p. 19). Enfin, compte tenu des ressources limitées, l'accent a été à nouveau mis sur le "ciblage", les subventions étant réservées aux nécessiteux, ce qui risque de freiner l'intégration sociale puisque les ménages non nécessiteux ne reçoivent plus de subventions pour habiter dans des ensembles résidentiels mixtes.

LA POLITIQUE DE LOGEMENT À L'ÉTRANGER

Récemment, les Nations Unies (ONU), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Congressional Budget Office des États-Unis ainsi qu'un groupe de travail américain sur le logement ont publié des rapports qui traitent de questions appliables au contexte canadien. En outre, le gouvernement Bush a soumis au Congrès une nouvelle proposition en matière de logement.

A. L'étude des Nations Unies(3)

Cette étude montre que les politiques de logement retiennent de plus en plus l'attention dans tous les pays industrialisés, les pouvoirs publics se montrant soucieux d'économie et d'une utilisation judicieuse de leurs fonds. De nombreuses distorsions liées aux diverses politiques gouvernementales se font jour sur les marchés du logement. Par exemple, l'aide aux propriétaires est régressive et encourage chez les riches une surconsommation du logement. Le contrôle des loyers a éloigné les

---

(3) Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales internationales, Logement et ajustement économiques, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

investisseurs des marchés locatifs, diminué la mobilité des ménages logés dans des ensembles contrôlés et généralement avantagé ceux qui ne sont pas assez pauvres pour avoir besoin de subventions au logement. Dans la plupart des pays, les nouveaux investissements dans les logements publics ont été limités par les compressions budgétaires et par le fait que, dans certains États, on doute de plus en plus que ces logements répondent aux besoins des groupes à faible revenu. Enfin, le compléments de loyer ou allocations de logement ont gagné en popularité car ils sont plus faciles à cibler et plus rentables que les autres programmes.

D'après l'étude, la Nouvelle-Zélande est un pays qui s'est lancé au milieu des années 80 "dans ce qui est probablement la réforme de la politique du logement la plus profonde et la plus ambitieuse jamais entreprise dans les pays développés à économie de marché depuis le début de la décennie" (p. 60). En quelques mots, les réformes du logement entreprises ont permis de proportionner l'aide aux besoins et d'assurer la neutralité de la politique de logement par rapport au mode d'occupation. La réglementation des loyers a été abolie et la déductibilité des intérêts hypothécaires, totalement supprimée; ces mesures ont été remplacées par de l'aide financière directe qui varie selon le revenu et est allouée aux propriétaires et locataires à faible revenu. Ces réformes, associées à l'augmentation des crédits affectés à la construction de logements sociaux, à l'octroi de prêts à faible taux d'intérêt aux acheteurs à faible revenu et à un taux marginal de l'impôt sur le revenu d'environ 30 p. 100 (le plus faible des taux de tous les pays développés à économie de marché) ont fait de l'abordabilité le point central de la politique de logement néo-zélandaise.

B. L'étude de l'OCDE(4)

L'étude de l'OCDE porte sur le financement du logement en milieu urbain, et particulièrement sur les mesures prises en faveur des propriétaires-occupants, sur les organismes et instruments de financement des prêts au logement, sur les mesures prises en faveur du secteur locatif et sur les programmes de réinvestissement dans le logement.

---

(4) Organisation de coopération et de développement économiques, Le financement du logement en milieu urbain, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La plupart des pays voient d'un oeil favorable l'accession à la propriété et certains, comme le Royaume-Uni, par exemple, encouragent activement son expansion, alors que d'autres, comme le Canada, sont plus neutres dans le traitement réservé aux modes d'occupation. Diverses politiques qui influent sur le choix du mode d'occupation sont utilisées, par exemple: i) les prêts à taux d'intérêt peu élevés (Japon, Allemagne, Nouvelle-Zélande, Suède); ii) le traitement accordé en ce qui a trait aux dépenses fiscales correspondant aux charges d'intérêts hypothécaires et au revenu imputé (voir Tableau 3 ci-après), à la fortune et aux plus-values (exonérées d'impôt dans pratiquement tous les pays), aux impôts fonciers (souvent allégés ou supprimés) et aux taxes sur les ventes (réduites à des degrés divers) ainsi que l'adoption de programmes relatifs au revenu d'épargne (tels le Régime enregistré d'épargne-logement au Canada, qui a maintenant disparu).

Après avoir examiné l'efficience et l'équité de ces politiques, le Groupe d'étude a conclu que l'aide devrait être beaucoup plus sélective et mieux ciblée. Dans de nombreux pays, les premiers bénéficiaires des politiques sont les propriétaires-occupants de longue date, qui sont relativement aisés. Il serait plus efficace de viser les ménages à faible revenu, les personnes qui cherchent à avoir accès pour la première fois à la propriété, les personnes qui ont des besoins particuliers et les personnes qui remettent en état des logements inférieurs aux normes. Dans tous les cas, il est important de tenir cmopte de deux facteurs qui compliquent la situation: premièrement, le revenu actuel n'est pas nécessairement représentatif de la capacité de payer au cours du cycle de vie (c.-à-d., que l'aide devrait être fonction du revenu à long terme) et, deuxièmement, les subventions au logement en rapport avec le revenu doivent être coordonnées avec l'aide non liée au revenu afin d'éviter que ne se crée un piège de la pauvreté (c.-à-d., que les mesures prises ne devraient pas décourager les ménages de renoncer à l'aide gouvernementale).

En ce qui concerne le financement des prêts au logement, le marché hypothécaire a fait l'objet de fortes pressions au cours des deux dernières décennies, particulièrement en raison de l'inflation et de l'instabilité des taux d'intérêt. Il a réagi en exigeant un premier

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 3

TRAITEMENT RÉSERVÉ, POUR CE QUI EST
DE L'IMPÔT SUR LE REVENU,
AU PROPRIÉTAIRE QUI OCCUPE SON LOGEMENT

Groupe A	Groupe B	Groupe C
Finlande	France	Australie
Grèce	Japon	Canada
Luxembourg	Portugal	Nouvelle-Zélande
Pays-Bas	Turquie	
Espagne	Royaume-Uni	
Suède	États-Unis	
Danemark	République fédérale d'Allemagne	
Norvège		

Groupe A: Pays où le revenu locatif imputé est taxé et où les intérêts d'emprunts sont déductibles de l'impôt.

Groupe B: Pays où le revenu locatif imputé n'est pas taxé et où les intérêts d'emprunts ou les frais de logement sont déductibles de l'impôt.

Groupe C: Pays où le revenu locatif imputé n'est pas taxé et où les intérêts d'emprunts sont déductibles de l'impôt.

Source: Groupe de l'OCDE chargé du projet sur le financement du logement en milieu urbain, Notes de positions nationales (1988).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

versement plus élevé, ce qui a imposé une charge très lourde aux personnes désireuses d'accéder pour la première fois à la propriété. Les organismes de crédit ont en outre adopté des hypothèques à taux variable, soit des prêts à long terme pour lesquels le taux d'intérêt varie pendant la durée du contrat, ce qui peut poser des problèmes de paiement pour les ménages à faible revenu. Cette évolution institutionnelle, associée à l'expansion rapide des seconds marchés des prêts hypothécaires (titres hypothécaires) aux Etats-Unis et au Canada, a rendu le marché intéressant pour les investisseurs disposant de fonds à prêter, mais a entraîné une hausse des coûts de financement du logement.

Le secteur locatif reste important dans tous les pays de l'OCDE (en fait, il est même plus important que celui des logements occupés par leurs propriétaires en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et en Suède). Le Groupe d'étude de l'OCDE examine des critiques selon lesquelles le contrôle des loyers décourage l'investissement dans le secteur locatif, entraîne une mauvaise affectation des ressources de logement, suscite des inégalités et comporte des coûts administratifs excessifs. Le rapport insiste sur le fait que le contrôle des loyers n'est pas la seule cause de tous ces problèmes. Ce n'est qu'un facteur parmi d'autres: le développement d'autres possibilités d'investissement offertes aux petits épargnants qui auraient, naguère, très probablement investi dans le logement, le régime fiscal relativement défavorable dont souffre l'investissement locatif dans certains pays, ainsi que la croissance de la demande dans les domaines de l'accession à la propriété et au logement social. Le rapport recommande donc une déréglementation progressive associée à un régime d'allocations-logement. La Finlande, la Suède, le Danemark, l'Allemagne et la Norvège offrent des allocations en fonction du revenu et de la taille du ménage. Aux États-Unis, les allocations ou bons de logement prennent une importance de plus en plus grande par rapport aux autres formes d'aide.

En dernier lieu, le rapport de l'OCDE aborde les stratégies de réinvestissement dans le logement. La qualité du parc de logements existants doit être maintenue ou améliorée, et des dépenses consacrées à l'entretien, la remise à neuf, la réhabilitation, la modernisation et la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régénération urbaine. Des politiques de ce genre sont souvent un moyen efficace et économique de répondre aux besoins de logement de bonne qualité dans des zones qui se sont dégradées et où le coût de la reconstruction est prohibitif. Le contrôle des loyers est l'un des facteurs qui a contribué à l'accélération du rythme de dégradation, puisqu'il a réduit le taux de rentabilité pour les propriétaires. Dans de nombreux pays (Australie, Canada, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Japon et Suède), des prêts en faveur du réinvestissement dans les logements sont offerts à un taux inférieur à celui du marché. Dans de nombreux cas, l'aide sous forme de prêts s'accompagne de subventions (France et Royaume-Uni par exemple). Les dépenses fiscales sont également utilisées dans certains pays où, par exemple, les dépenses de réinvestissement sont déductibles. Lorsque les problèmes de logement ne répondant plus aux normes d'habitabilité sont plus vastes, certains pays (par ex., le Portugal et les Pays-Bas) font l'acquisition d'îlots de logement en vue d'assurer l'organisation et le montage de l'opération de réinvestissement proprement dite. Cette formule est toutefois relativement coûteuse, comme les anciens programmes de régénération urbaine maintenant abandonnés aux États-Unis et au Canada.

C. L'étude du Congressional Budget Office(5)

Le rapport du Congressional Budget Office expose l'orientation actuelle de l'aide locative fédérale accordée aux locataires à faible revenu aux États-Unis. Deux formules de base sont utilisées: l'aide destinée à un projet, qui peut porter sur une construction nouvelle ou sur des travaux de réhabilitation majeurs, et des subventions aux familles, qui donnent aux locataires les ressources voulues pour choisir des logements locatifs au sein du parc existant. Les ménages à revenu faible et modéré reçoivent également une aide pour accéder à la propriété, soit des subventions qui réduisent leur taux d'intérêt hypothécaire réel parfois jusqu'à 1 p. 100. Cependant, au cours de la dernière décennie, les efforts pour encourager l'accession à la propriété ont plutôt diminué, tout comme les programmes locatifs orientés vers la production. L'accent est mis de plus

(5) États-Unis, Congressional Budget Office, Current Housing Problems and Possible Federal Responses, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en plus sur les programmes concernant les logements existants et les bons de logement. En outre, le Congrès a régulièrement privilégié le financement à la réhabilitation plutôt qu'à la nouvelle construction. Au début de 1977, 34 p. 100 de tous les ménages subventionnés bénéficiaient d'aide à l'accession à la propriété; la proportion n'était plus que de 20 p. 100 en 1988. Quant aux subventions locatives, 13 p. 100 des locataires recevaient une aide pour le logement existant en 1977; en 1988, cette proportion était passée à 34 p. 100. De plus, durant la même période, la proportion de locataires bénéficiant de subventions destinées aux ménages est passée de 8 p. 100 à 22 p. 100.

D. Le groupe de travail national sur le logement (États-Unis)(6)

Après une étude approfondie des conditions et des politiques en vigueur aux États-Unis, le groupe de travail national a soumis un plan dans le cadre duquel tous les Américains pourraient se prévaloir d'un "logement convenable et abordable" d'ici la fin du siècle. Au coeur du plan où sont exposées dix mesures à prendre figure un système permettant de stimuler la production locale, la rénovation et la conservation de logements abordables grâce aux efforts concertés du gouvernement fédéral, du gouvernement des États et des administrations locales. Un programme de logement, subventionné par un octroi inconditionnel du gouvernement fédéral doublé en partie par des fonds venant des États et des localités, permettrait de financer chaque année la construction, la rénovation ou l'acquisition d'un maximum de 200 000 immeubles additionnels pour ménages à faible revenu. Il s'agit avant tout de remettre en état les immeubles existants. Par ailleurs, on a demandé au gouvernement fédéral de fournir une aide locative "adéquate" aux personnes incapables d'accéder à la propriété. La rapport est en fait plus un énoncé de principes qu'une série de propositions concrètes.

---

(6) Groupe de travail américain, A Decent Place to Live: the Report of the National Housing Task Force, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. La proposition du gouvernement Bush en matière de logement(7)

La proposition du gouvernement Bush en matière de logement (le projet de loi HOPE - Home Ownership and Opportunity for People Everywhere) comprend quatre volets:

i) des subventions visant à aider les locataires d'habitations à loyer modique à acquérir leur propre appartement et des subventions destinées à d'autres personnes à faible revenu ou à des groupes sans but lucratif, favorisant l'acquisition d'une propriété;

ii) des mécanismes protégeant les locataires à faible revenu contre des augmentations soudaines du loyer des logements subventionnés par le gouvernement, lesquels sont visés par le moratoire que le Congrès a imposé à l'égard des hypothèques payées d'avance et qui prend fin le 30 septembre 1990;

iii) un subvention aux logements locatifs et aux services de soutien pour sans-abri souffrant de graves handicaps mentaux ou de problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie; un programme de démonstration destiné à évaluer l'opportunité de combiner les bons d'hébergement à des services d'aide, dans le but d'encourager les personnes âgées à continuer de vivre de façon autonome.

iv) la désignation, par le Secrétaire au logement et au développement urbain (HUD), de 50 zones propices à l'habitation, à l'égard desquelles serait encouragée une réforme de la réglementation dans l'optique de stimuler la construction de logements abordables (en modifiant, par exemple, les codes du bâtiment désuets).

Si les acheteurs d'unités d'habitation visées par le projet de loi décidaient de vendre par la suite, ils seraient tenus par la loi de revendre les unités à l'association de locataires responsable du projet, et ce, à un prix égal à la mise de fonds initiale, plus les coûts des améliorations et de l'inflation. Il serait ainsi possible de vendre les unités à une autre personne à faible revenu.

Ce projet de loi fera inévitablement l'objet de débats et de discussions intenses durant son étude par le Congrès. Diverses objections ont déjà été soulevées à l'égard du libellé actuel: aide insuffisante aux locataires à faible revenu, restrictions injustes relativement à la revente et financement inadéquat.

---

(7) "Kemp Outlines HOPE Proposal to Skeptical House Panel", Congressional Quarterly, 17 mars 1990, p. 839.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Aussi bien sur le plan pratique que théorique, il n'a pas encore été prouvé que ce principe de l'accession à la propriété par des personnes à faible revenu était viable à longue échéance, sans l'aide du gouvernement.

QUESTIONS PARTICULIÈRES

Jusqu'ici, la discussion a porté sur les politiques générales d'aide aux propriétaires et aux ménages à faible revenu. Il faut y ajouter une série de questions plus particulières qui surgissent de temps à autre, dont deux, le logement des personnes âgées et la question des sans-abri, seront abordées maintenant en raison du débat public dont elles ne cessent de faire l'objet.

A. Les personnes âgées

Le vieillissement de la population n'est pas un phénomène nouveau. Cependant, l'attention publique dont il fait l'objet est relativement récente. La société a toujours dû prendre des dispositions en prévision de la vieillesse, mais jusqu'aux années 50 (et l'adoption de la Loi sur la sécurité de la vieillesse et de la Loi sur l'assistance-vieillesse), ces mesures relevaient surtout du secteur privé au Canada. À l'heure actuelle, un Canadien sur dix a plus de 65 ans; en l'an 2030, un Canadien sur cinq fera partie de ce groupe d'âge. Il y aura une plus forte pression pour que les services existants - y compris le logement - soient accrus.

Chez les "plus âgées" des personnes âgées au Canada (de plus de 75 ans), Statistique Canada a constaté une transformation importante dans l'organisation de la vie(8). Depuis 1971, le nombre d'hommes et de femmes "très âgés" vivant seuls ou dans des établissements dispensant un certain niveau de garde ou de soins a augmenté très

---

(8) Gordon Priest, "Les aînés au Canada: situation dans le ménage", Tendances sociales canadiennes, Statistique Canada, Automne 1988, p. 26-30.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rapidement. La proportion d'hommes vivant seuls est passée de 13 p. 100 en 1971 à 17 p. 100 en 1986, alors que pour les femmes, cette proportion est passée de 26 p. 100 à 38 p. 100 pendant la même période. Depuis 1971, la proportion d'hommes vivant dans des établissements est passée de 9 p. 100 à 12 p. 100, tandis pour les femmes, elle est passée de 14 p. 100 à 19 p. 100. Selon les prévisions, en l'an 2001, 35 p. 100 des personnes de plus de 65 ans vivront seules. Si l'on veut préserver l'indépendance de ces personnes, il faudra se pencher sur les services qui leur sont offerts comme les soins à domicile, la sécurité, le transport et l'aide sociale. Le Tableau 4 montre la proportion relativement élevée du revenu consacré au logement pour les personnes du troisième âge les plus âgées.

Tableau 4

COÛTS DU LOGEMENT EN POURCENTAGE DU REVENU DU MÉNAGE POUR LES LOCATAIRES ET LES PROPRIÉTAIRES LES PLUS ÂGÉS (DÉPENSES DE 1986 SUR LE REVENU DE 1985)

	Nombre de personnes sur 100 habitants consacrant au moins 30 p. 100 de leur revenu au logement		Nombre de personnes sur 100 habitants consacrant au moins 50 p. 100 de leur revenu au logement	
	Locataires	Propriétaires	Locataires	Propriétaires
Femmes vivant seules	52	21	20	5
Hommes vivant seuls	46	15	15	4
Couples (aucune autre personne dans le ménage)	33	4	6	1

Source: Statistique Canada, recensement de 1986.

Dans une certaine mesure, ces chiffres surestiment le fardeau financier puisqu'ils ne tiennent pas compte des biens financiers et des autres actifs accumulés. En général, les personnes de plus de 65 ans ont plus d'avoirs de ce genre que les jeunes. Quatre-vingt pour cent des gens de plus de 65 ans sont propriétaires de leur maison, contre 71 p. 100

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour l'ensemble des familles. De plus, 91 p. 100 des familles âgées qui sont propriétaires n'ont pas d'hypothèque, contre à peine 48 p. 100 de toutes les familles qui sont propriétaires.

À l'heure actuelle, la SCHL effectue des recherches pour rendre les logements "appropriés et abordables" plus accessibles aux personnes du troisième âge. Le terme "appropriés" désigne les services de santé et les besoins sociaux, tandis que le terme "abordables" indique que de nombreuses personnes âgées pourront satisfaire à leurs besoins de logement sans aide extérieure. Les deux tiers des personnes de plus de 65 ans habitant toujours dans des maisons qui leur appartiennent, différentes formules, par exemple, des hypothèques inversées, des contrats de cession-bail et des prêts à paiement différé, ont été proposées pour que ce capital immobilier puisse être utilisé. En fait, le 8 mars 1990, la Security Life Insurance Co. Ltd. de Toronto a annoncé la mise sur pied de son Security Life Home Equity Plan qui permet aux personnes âgées d'utiliser leur maison comme garantie pour emprunter de l'argent sous forme soit de sommes forfaitaires, soit de versements mensuels, tout en continuant d'habiter chez elles. Les paiements d'intérêt s'accumulent jusqu'à la mort de la personne âgée ou à la vente de la propriété. Toute augmentation ou plus-value appartient au propriétaire et la compagnie garantit le versement d'une certaine partie des capitaux à la succession du titulaire. Enfin, seul le produit de la vente de la maison peut être utilisé pour le remboursement d'une hypothèque. La Security Life absorbe la perte si la valeur de la maison est insuffisante. Revenu Canada doit décider si les paiements du prêt seront exonérés d'impôt; en Colombie-Britannique, la décision prise à l'égard d'un régime analogue s'est faite dans le sens de l'exonération.

De nouveaux types d'occupation, comme la location à vie et des baux à capital partagé, visent à réduire la mise de fonds initiale nécessaire pour accéder à un nouveau logement. Pour les plus démunis, les problèmes des pauvres âgés sont tout à fait les mêmes que ceux des ménages à faible revenu en général, et les politiques appropriées seront souvent identiques. De plus, toute une gamme d'autres options a été proposée, parmi lesquelles: les logements partagés, les appartements annexes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les indépendants, les logements dans le jardin ("appartements pour grand-mamans"), les villages de retraite et les centres de soin.

Les questions fondamentales en ce qui concerne les problèmes du logement pour les personnes âgées sont les mêmes que pour les ménages à faible revenu. S'agit-il d'un problème de logement ou de revenu? Si le gouvernement juge approprié d'accorder une aide au logement, quelle forme devrait prendre cette aide et quelles sont les limites des ressources?

B. Les sans-abri

Au cours de sa trente-sixième session (1981), l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de faire de 1987 l'Année internationale du logement pour les sans-abri afin d'attirer l'attention sur le problème du logement des pauvres dans le monde entier. De 1981 à 1987, plusieurs études ont été effectuées au Canada, aux États-Unis et dans la plupart des autres pays pour regrouper et partager toutes les connaissances nouvelles et existantes sur les problèmes de logement. Deux questions fondamentales se posent en ce qui concerne les sans-abri au Canada:

i) Qui sont-ils?
ii) Pourquoi sont-ils sans abri?

Malheureusement, il n'est pas facile de répondre à ces questions. Comme il n'y a pas de définition claire des sans-abri, il est difficile de parvenir à une estimation de leur nombre et des raisons de leur situation que tous acceptent. Une étude du ministère du Logement de l'Ontario(9), par exemple, définit les sans-abri comme ceux qui vivent dans la rue et ne peuvent trouver de logement permanent à la fois adéquat et abordable. Il est clair qu'en faisant varier les définitions de "adéquat", "abordable" et "permanent", il est possible de parvenir à des chiffres très différents.

Le 22 janvier 1987, le Conseil canadien de développement social (CCDS) a réalisé une enquête officieuse auprès de 1 000 organismes (foyers, centres d'accueil, etc.) dispensant des services à des personnes

---

(9) Gouvernement de l'Ontario, ministère du Logement, Plus qu'un simple toît, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cherchant un logement temporaire(10). On trouvera, au Tableau 5, les données portant sur les 7 751 personnes qui ont logé dans les 283 centres ayant fourni des données pour l'enquête.

Tableau 5

SITUATION PERSONNELLE DES PERSONNES
AYANT LOGÉ DANS LES CENTRES LE 22 JANVIER 1987

Situation	Personnes	Pourcentage de l'échantillon
Au chômage	4 239	54,7
Actuellement ou précédemment en soins psychiatriques	1 556	20,1
Assistés sociaux	3 005	51.5
Expulsés	726	9,4
Alcooliques	2 580	33,3
Toxicomanes	1 163	15,0
Handicapés physiques	237	3,1

Source: Mary Ann McLaughlin, Les sans-abri au Canada, Conseil canadien de développement social, 1988, p. 5.

En se fondant sur cette enquête, le CCDS estime qu'il y avait de 130 000 à 250 000 sans-abri en 1986. À en croire certains, ce chiffre serait égal au nombre total de sans-abri aux États-Unis, un pays dont la population est dix fois celle du Canada. (Voir l'Annexe II pour les précisions sur la méthode employée par le CCDS). Les caractéristiques des occupants des centres d'accueil temporaires sont très diverses - ce qui implique qu'une seule politique pour les sans-abri ne suffira pas à régler tous les problèmes. En fait, le problème à régler n'est peut-être pas celui du logement. Des conclusions semblables ont été tirées aux États-Unis.

Tout comme au Canada, le phénomène des sans-abri a fait l'objet d'une attention croissante aux États-Unis. Une étude récente du General Accounting Office(11) a fait ressortir que plusieurs facteurs

(10) Mary Ann McLaughlin, Les sans-abri au Canada, Conseil canadien de développement social, 1988.

(11) États-Unis, General Accounting Office, Homelessness: A Complex Problem and the Federal Response, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sont à l'origine du problème : consommation d'alcool et de drogues, augmentation du chômage à la fin des années 1970 et au début des années 1980, insuffisance des ressources communautaires pour les malades mentaux, accroissement des crises personnelles, compressions dans l'assistance publique, et diminution du nombre de logements pour les personnes à faible revenu. Mis à part les caractéristiques des sans-abri, les sociologues s'entendent en général sur le rapport entre le fait d'être sans abri et les marchés du logement (c'est-à-dire que le contrôle des loyers, les faibles taux d'inoccupation ou diverses politiques en matière de logement contribuent à l'état des sans-abri), sur l'ampleur du problème ou sur l'aggravation du problème(12). Que dire de l'ampleur du problème? Comme c'est le cas Canada, il est très difficile d'établir des estimations fiables. Selon le Department of Housing and Urban Development (HUD) des États-Unis, il y aurait de 250 000 à 300 000 Américains sans abri; pour sa part, Peter Rossi, auteur le phénomène des sans-abri, parle de 250 000 à 350 000(13) sans-abris. Pour le Urban Institute, le nombre de sans-abris est d'environ 600 000, tandis que pour les groupes consultatifs comme le National Coalition for the Homeless, il est de près de trois millions. Les estimations du HUD et du Urban Institute se fondent sur des enquêtes réalisées dans des foyers et des soupes populaires; Rossi et les groupes de défense ont tenté d'inclure des personnes n'utilisant pas les foyers temporaires. Pour tenter de résoudre ces différences, le 20 mars 1990 de 18 heures à 4 heures du matin, des représentants du Census Bureau des États-Unis ont compté les personnes se trouvant dans les rues, les ruelles, les entrées et les foyers. Malheureusement, ces chiffres ne nous apprendront pas grand-chose sur les caractéristiques de ces personnes.

En réponse au phénomène des sans-abri aux États-Unis, la politique fédérale a été de compléter les efforts plus substantiels

---

(12) Voir Randall Filer, "What We Reallly Know About the Homeless", Wall Street Journal, 10 avril 1990, p. A24, et Michael H. Lang, Homelessness Amid Affluence, Praeger, 1989, pour des vues diamétralement opposées sur la question.

(13) Peter Rossi, Down and Out in America: The Origins of Homelessness, University of Chicago Press, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

consentis par les États, les municipalités et des groupes privés. Selon la plupart des études examinées par le General Accounting Office, il faudrait mettre en place des stratégies à long terme axées sur les services communautaires. Cependant, ces solutions risquent d'être coûteuses et l'efficacité des programmes existants reste à démontrer.

C. Abordabilité

L'abordabilité est l'élément commun que l'on retrouve dans toutes les discussions sur la politique de logement... abordabilité des logements pour les personnes âgées, pour les ménages à faible revenu, pour les ménages nouvellement constitués, etc. On trouvera, à l'Annexe III, des données sur les prix du logement au cours des deux dernières décennies. En 1971, la valeur moyenne, en dollars actuels, des nouveaux logements établis en vertu de la LNH était d'environ deux fois le niveau moyen de revenu de la famille urbaine. En 1989, cette valeur était à peu près la même. Ce qui a radicalement changé, ce sont les taux d'intérêt hypothécaire. En 1989, le taux d'intérêt type d'une banque à charte pour une hypothèque de cinq ans variait de 11,75 à 12,75 p. 100; en 1971, il se situait autour de 9 p. 100. Cette augmentation d'environ 3 p. 100 du taux hypothécaire a abouti à une augmentation considérable du prix d'achat d'une maison. Selon un document gouvernemental de 1985(14):

> Entre 1971 et 1981, période pendant laquelle les taux d'intérêt hypothécaire et les prix moyens des maisons ont augmenté de façon spectaculaire, le pourcentage de locataires pouvant acheter une maison à prix moyen est tombé de 50 p. 100 à 7 p. 100 dans le groupe d'âge où les accédants à la propriété sont les plus nombreux (25-44 ans).
>
> Toutefois, depuis que les taux d'intérêt ont atteint leur sommet en 1981, le prix moyen des maisons au Canada n'a augmenté que légèrement et les taux d'intérêt ont diminué. Par conséquent, 28 p. 100 des locataires pouvaient, en 1983, se permettre d'acheter une maison à prix moyen.

---

(14) Gouvernement du Canada, Document d'étude sur le logement, janvier 1985, Annexe 1, p. 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 6

POURCENTAGE DES LOCATAIRES,
DANS LA CLASSE D'ÂGE PRINCIPALE POUR
L'ACHAT D'UNE MAISON (25-44 ANS),
POUVANT ACHETER UNE MAISON À PRIX MOYEN, CANADA 1971-1983

1971	50,2
1975	17,2
1981	6,7
1983	26,4

Source: Gouvernement du Canada, Document d'étude sur le logement, janvier 1985, Annexe 1, p. 15.

Selon la SCHL, le pourcentage de locataires pouvant acheter une maison à prix moyen sans consacrer plus de 30 p. 100 de leur revenu brut au logement passe de 23,1 p. 100 à 16,6 p. 100 lorsque les taux d'intérêt passent de 10 p. 100 à 12 p. 100.

La Banque royale a récemment mis au point un indice d'abordabilité qui indique quelle proportion du revenu moyen du ménage avant impôt les propriétaires d'un bungalow séparé doivent consacrer aux paiements hypothécaires, aux impôts foncier et aux services publics. Cet indice, qui était à 59 p. 100 en 1981 et était tombé à environ 37 p. 100 en 1986, était de presque 45 p. 100 au premier trimestre de 1989 (74,5 p. 100 à Toronto). La crise de 1981 peut être attribuée aux taux d'intérêt hypothécaire nettement supérieurs à 18 p. 100. La baisse des taux d'intérêt et la stagnation des marchés du logement ont amélioré l'abordabilité jusqu'en 1986. Depuis lors, celle-ci a diminué par suite de l'augmentation du prix des maisons et maintenant des taux d'intérêt. C'est à Toronto, jusqu'à ces derniers temps, et à Vancouver que l'abordabilité a le plus diminué.

Jusqu'ici, la discussion a porté essentiellement sur les propriétaires-occupants; toutefois, pour bon nombre de personnes, l'accès à la propriété n'est même pas envisageable. Examinons donc la situation du marché locatif. En 1972, les appartements constituaient plus de la moitié du total des mises en chantier au Canada; en 1988, leur part était tombée à environ un tiers. Le pourcentage des locataires consacrant plus de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

30 p. 100 de leur revenu au logement a par ailleurs augmenté. En 1982, il était de 22,6 p. 100 et en 1985, il était passé à 27,8 p. 100.

Il est évident que les problèmes d'abordabilité peuvent être allégés au moyen de différents types de transfert du revenu ou de compléments de loyer. Cependant, d'autres politiques, qui relèvent surtout des provinces et des municipalités, peuvent avoir une incidence majeure sur le prix des logements. L'Ontario, par exemple, exige maintenant que les municipalités conservent l'équivalent de 10 ans de terrains résidentiels pour les utilisations futures, abrègent le processus de traitement des demandes résidentielles et établissent des politiques pour qu'au moins 25 p. 100 des nouveaux logements résidentiels (fruit du développement et de l'intensification) soient "abordables" (abordable signifiant accessibles à des personnes ayant un revenu atteignant jusqu'au 60e pourcentile de la région). Un groupe de constructeurs a fait valoir que cette politique est injuste pour l'ensemble de la province étant donné que le problème de logement se pose en fait à Toronto. D'après lui, il faudrait supprimer les restrictions inutiles, les utilisations non autorisées de terrains et les redevances excessives inhérentes au processus de planification municipale et d'autorisation de construction, et éliminer toutes les mesures décourageant le secteur privé de produire des logements locatifs.

Aux États-Unis, les gouvernements des États ont cherché à encourager la production de logements abordables en adoptant de nouvelles méthodes de planification de l'occupation des sols, par exemple, des zonages adaptés, ainsi que des normes de développement imposant une limite minimum ou maximum sur les effets d'un type d'utilisation. La SCHL et les organismes provinciaux de logement étudient ces nouvelles formules pour voir si elles pourraient être intéressantes dans le contexte canadien.

RÉSUMÉ

Le gouvernement fédéral n'a présenté aucune nouvelle mesure législative d'importance dans le domaine du logement depuis de nombreuses années. Il y a cependant eu le Groupe de travail Nielsen et le processus de consultation entrepris par le gouvernement en 1985. En outre, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

secteur du logement est maintenant représenté par un ministre d'État (Logement). Cependant, étant donné l'importance accordée actuellement à la réduction du déficit, il est peu probable que le gouvernement fédéral décide de faire du logement le point central de nouvelles activités. Pour l'instant, on met l'accent sur l'efficacité des services existants et sur l'intensification de la participation du secteur privé au moyen de programmes comme les titres hypothécaires. Dans le domaine du logement social, de nouveaux arrangements pour l'application et le financement de ces programmes, ont été conclu avec neuf provinces et les deux territoires. Les responsabilités des provinces se sont développées considérablement, mais non leurs ressources. L'Annexe I décrit les activités fédérales actuelles dans ce domaine. Il y apparaît clairement que le gouvernement fédéral consacre des fonds importants au secteur du logement, mais que la plupart des dépenses sont le fait d'engagements antérieurs.

La principale mesure récente à avoir un impact sur la sécurité du logement sera la future taxe sur les biens et services (TPS). En bref, la TPS s'appliquera à tous les nouveaux logements construits en 1991 ou par la suite, ainsi qu'aux frais de rénovation ou de réparation. La taxe de vente fédérale actuelle, qui s'applique aux intrants dans la construction de logements, devrait être équivalente à 4 p. 100 sur le prix moyen d'une maison neuve. Le gouvernement voudrait que pour la grande majorité des maisons neuves, le taux de taxe réel soit de 4,5 p. 100. (Lorsque le prix d'une maison atteint 350 000 $, le taux de taxe réel augmentera graduellement jusqu'à 7 p. 100 pour les maisons de plus de 450 000 $). En général, la taxe provoquera une augmentation du coût du logement. Les loyers résidentiels seront exemptés, mais, par contre, les matériaux et les services utilisés pour maintenir le logement seront assujettis. Par conséquent, il est vraisemblable que les loyers augmenteront.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Conseil économique du Canada, Intervention et efficacité. 1982.

Congress of the United States, Congressional Budget Office. Current Housing Problems and Possible Federal Responses. 1988.

États-Unis, General Accounting Office. Homelessness: A Complex Problem and the Federal Response. 1985.

Gouvernement de l'Ontario, Ministère du logement. Plus qu'un simple toit. 1988.

Gouvernement du Canada, Document d'étude sur le logement. 1985.

Gouvernement du Canada. Services au public, logement. Rapport du Groupe d'étude sur les programmes de logement. 1985.

McLaughlin, Mary Ann. Les sans-abri au Canada. Conseil canadien de développement social. 1988.

Miron, John R. Housing in Postwar Canada. McGill-Queen's University Press, 1988.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales internationales. Logement et ajustement économique. 1988.

National Conference of State Legislatures. State Policies for Affordable Housing: A Legislator's Guide."

Organisation de coopération et de développement économique. Le financement du logement en milieu urbain. 1988.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le logement au Canada de 1945 à 1986: vue d'ensemble et leçons à tirer. 1987.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Orientation nationale de la politique du logement. 1986.

ANNEXE I

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

POLITIQUE FÉDÉRALE ACTUELLE EN MATIÈRE DE LOGEMENT
(Principaux programmes)

Objectif général en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH):

"favoriser la construction de nouvelles maisons, réparer et moderniser les maisons existantes, et améliorer les conditions de logement et de vie."

Activités menées dans le cadre de programmes en 1988

A. Politiques axées sur le marché	**76,6 millions de $**
i) Assurance-prêts hypothécaire	: total des logements assurés - 148 301 : actuellement, surplus actuariel pour la première fois en 10 ans (surplus prévu de 10 à 20 millions sur des actifs de 728 millions de dollars.)
ii) Titre hypothécaires de la LNH	volume pour l'année: 95 émissions, soit un total de 773,2 millions.
iii) Logement coopératif fédéral (subventions et assurance par la SCHL, hypothèques indexées)	7,1 millions engagés pour 3 060 unités dans 197 projets.
iv) D'autres programmes comme le Programme d'aide au logement locatif, le Programme canadien de construction de logement locatif, le Programme de protection des taux hypothécaires	
B. Logement social	**1,3 milliard de $**
a) Nouveaux engagements	
i) Logement à but non lucratif (subventions)	9 807 unités (757 désignées pour des projets spéciaux pour les personnes âgées et les handicapés)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ii)	Complément de loyer (subventions)	4 202 unités
iii)	Programme de logement à but non lucratif pour autochtones en milieu urbain (subventions)	1 096 unités
iv)	Logement à but non lucratif dans les réserves (prêts aux Indiens dans les réserves)	1 165 unités
v)	Logement des ruraux et des autochtones (subventions)	1 818 unités
vi)	Programme d'aide à la remise en état des logements (prêts, remises partielles)	171,6 millions 33 069 logements et lits de centres d'accueil
vii)	Programme de réparation d'urgence (contributions)	2,2 millions 1 102 unités
viii)	Projet Haven	Au cours des quatre prochaines années, permettra d'aménager et de produire jusqu'à 500 nouvelles chambres en centre d'accueil dans tout le pays pour les victimces de violence familiale.
b)	Administration des engagements antérieurs	
i)	Gestion du portefeuille	La SCHL administre près de 600 000 unités subventionnées parmi lesquelles: a) 248 201 unités de logement public, ce qui équivaut à 503,9 millions de dollars; b) environ 400 000 unités de logement en coopérative et à but non lucratif fournies avant 1986, ce qui équivaut à 584,8 millions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Soutien au logement	11,8 millions
i) Banque de terrains à bâtir a) Association fédérale-provinciale	: pas d'acquisition de nouveaux terrains depuis 1978 : environ 2 681 hectares de terre en toute propriété : 14,7 millions de dollars engagés pour aménager et mettre les terrains en marché en vue de la vente
b) Avoirs de la SCHL	: la SLCHL est propriétaire de 486 hectares (Québec, Montréal, Revelstoke (C.-B.) et RCN) : 4,1 millions engagés pour l'aménagement et la vente
ii) Infrastructure municipale, amélioration et rénovation des quartiers (administre des prêts faits aux municipalités les années précédentes)	: portefeuille estimé à 138,8 millions, a rapporté 98,7 millions

Outre qu'au moyen des programmes administrés par la SCHL, le gouvernement fédéral influe sur le marché du logement d'autres façons. Citons particulièrement les mesures d'incitation visant à encourager l'accession à la propriété, la non imposition des gains en capital sur les maisons et le revenu théorique sur le capital dans une maison occupée par son propriétaire (loyer théorique). Selon le Groupe de travail Nielsen, ce dernier serait de l'ordre suivant: 3,7 milliards en 1979, 1,12 milliards en 1975 et 394 millions en 1980; quant au premier, les estimations vont de 2,5 milliards (1979) à 1,98 milliard (1975) à 890 millions (1971).

ANNEXE II

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MÉTHODE EMPLOYÉE PAR LE CCDS POUR ÉVALUER L'UTILISATION DES CENTRES D'ACCUEIL LE 22 JANVIER 1987

HYPOTHÈSES: i) La capacité totale du système de centres d'accueil temporaires et d'urgence est de 13 797 places.

ii) Le taux d'occupation des centres d'accueil fournissant des données, 77 p. 100, s'applique à tous les autres centres.

IMPLICATIONS: Le total des personnes accueillies le 22 janvier 1987 a été de 10 672 (13 797 x .77).

MÉTHODE EMPLOYÉE PAR LE CCDS POUR ÉVALUER LE NOMBRE DE SANS-ABRI

Données: 153 des 283 centres d'accueil accueillant des sans-abri pour une nuit ont également fourni des données sur l'utilisation des centres en 1986 :

- 124 centres ont accueilli 102 819 personnes différentes
- 29 ont fourni 548 567 jours-lits

Calcul: À l'aide de la capacité quotidienne et du nombre de personnes accueillies en 1986, le CCDS a calculé que le nombre moyen de personnes accueillies au cours d'une année était de 18,8 fois la capacité quotidienne.

Hypothèse: 18,8 s'applique à tous les lits.

Implication: 18,8 x 13 797 = 259 384 personnes différentes ont passé au moins une nuit dans un centre d'accueil en 1986.

Modification: Une personne aurait pu utiliser plus d'un centre d'accueil au cours de l'année. Si chacun a utilisé deux centres d'accueil, le nombre de sans-abri tombe à 129 692.

Conclusion: "Puisque les options offertes aux sans-abri sont peu nombreuses et de nombreux sans-abri ne se servent pas des centres d'accueil, le chiffre de 130 000 à 250 000 sans-abri pour l'année demeure modeste."

Aucun renseignement n'a été donné sur la méthodologie d'enquête, sur les caractéristiques des centres ayant répondu à la question au sujet du 22 janvier 1987 et sur ceux qui ont répondu aux autres questions. Il n'est donc pas possible de tirer des conclusions sur la validité statistique. De plus, la "modification" et la "conclusion" dont il vient d'être question ne sont que de pures hypothèses. Il n'en existe aucune base logique ni dans l'un ni dans l'autre cas.

ANNEXE III

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

INDICE DES PRIX ET VALEUR DES MAISONS
1969-1989

	INDICE DES PRIX: 1981 = 100				VALEUR MOYENNE: DOLLARS ACTUELS			
ANNÉE	TOUS ARTICLES	LOGEMENT	LOGEMENT LOUÉ	LOGEMENT EN PROP.	NOUVEAU LOGEMENT	LOGEMENT EXISTANT	REVENU DE LA FAM. URB.	
					$	$	$	
1969	39.7	40.3	60.3	33.7	(a)	(a)	(b)	
1970	41.0	42.3	62.4	36.7	20,451	16,877		
1971	42.2	44.2	63.5	39.6	21,480	18,466	10,423	
1972	44.2	46.2	64.4	42.8	22,993	19,290	11,476	
1973	47.6	49.2	65.5	47.1	25,300	22,173	11,565	
1974	52.8	53.5	67.5	51.6	26,496	27,729	14,633	
1975	58.5	58.9	71.1	56.9	30,950	34,973	16,244	
1976	62.9	65.4	76.2	64.7	35,428	40,306	18,460	
1977	67.9	71.5	81.1	71.8	38,361	43,237	19,901	
1978	73.9	76.9	85.4	77.7	41,911	43,183	21,891	
1979	80.7	82.3	89.3	82.5	49,878	46,678	23,607	
1980	88.9	89.0	93.8	88.7	56,469	45,741	27,072	
1981	100.0	100.0	100.0	100.0	58,353	45,330	30,399	
1982	110.8	112.5	109.0	113.6	59,954	47,306	32,417	
1983	117.2	120.2	117.1	121.0	64,653	53,175	33,966	
1984	122.3	124.7	123.0	124.5	69,302	54,627	34,809	
1985	127.2	129.0	128.2	128.1	75,998	57,260	37,215	
1986	132.5	132.9	133.4	132.9	78,495	61,350	39,648	
1987	138.2	138.3	138.2	141.2	87,280	67,985	42,114	
1988	143.8	144.3	143.7	149.0	96,342	73,620	45,170	
1989	151.0	151.9	151.0	160.3	97,873	78,725	47,822	Tendance

(a) Prêts de la SCHL uniquement.
(b) Régions urbaines, plus de 100 000 habitants.

Source: Statistique Canada, Division CANSIM et Société canadienne d'hypothèques et de logement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Conseil économique du Canada, Intervention et efficacité. 1982.

Congress of the United States, Congressional Budget Office. Current Housing Problems and Possible Federal Responses. 1988.

États-Unis, General Accounting Office. Homelessness: A Complex Problem and the Federal Response. 1985.

Gouvernement de l'Ontario, Ministère du logement. Plus qu'un simple toit. 1988.

Gouvernement du Canada, Document d'étude sur le logement. 1985.

Gouvernement du Canada. Services au public, logement. Rapport du Groupe d'étude sur les programmes de logement. 1985.

McLaughlin, Mary Ann. Les sans-abri au Canada. Conseil canadien de développement social. 1988.

Miron, John R. Housing in Postwar Canada. McGill-Queen's University Press, 1988.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales internationales. Logement et ajustement économique. 1988.

National Conference of State Legislatures. State Policies for Affordable Housing: A Legislator's Guide."

Organisation de coopération et de développement économique. Le financement du logement en milieu urbain. 1988.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le logement au Canada de 1945 à 1986: vue d'ensemble et leçons à tirer. 1987.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Orientation nationale de la politique du logement. 1986.